

**Análisis de la formulación de la política pública de seguridad y convivencia de Medellín  
2015-2025**

**Andrés Felipe Preciado Restrepo**

**Maestría en Gobierno y Políticas Públicas  
Escuela de Humanidades  
Universidad EAFIT  
2015**

***Análisis de la formulación de la política pública de seguridad y convivencia de Medellín  
2015-2025***

**Andrés Felipe Preciado Restrepo**

**Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de Magíster en  
Gobierno y Políticas Públicas**

**Asesor: Adolfo Eslava Gómez**

**Maestría en Gobierno y Políticas Públicas  
Escuela de Humanidades  
Universidad EAFIT  
2015**

## **Contenido**

I.	Introducción.....	5
II.	Marco de referencia y categorías conceptuales.....	7
III.	Estudio de caso: formulación de la política pública de seguridad y convivencia en Medellín.....	16
IV.	Hallazgos.....	25
	Bibliografía.....	28
	Anexos.....	29

### ***Lista de gráficas y tablas***

Ilustración 1 Esquema analítico.....	16
Ilustración 2 Temas prioritarios para la intervención municipal.....	18
Ilustración 3 Resultado analítico del estudio de caso .....	21
Ilustración 4 Modelo integral de gestión local de seguridad y convivencia .....	23
Tabla 1 Diferencias entre enfoque de planeación y enfoque de políticas públicas.....	9
Tabla 2 Diferencias entre política pública y programa .....	11
Tabla 3 Temas prioritarios para la Administración municipal.....	18
Tabla 4 Temas prioritarios para la calidad de vida de los ciudadanos. ....	19

## ***Análisis de la formulación de la política pública de seguridad y convivencia de Medellín 2015-2025<sup>1</sup>.***

*Andrés Preciado<sup>2</sup>*

### ***I. Introducción.***

“Así, hay cosas que nos han destruido casi del todo: no tenemos un sistema de policía y justicia, ni siquiera en el sentido más primitivo del término. Nadie deja de cometer un delito por el temor a la policía o la justicia: si acaso por temor a la venganza (...) Casi nadie, eso sí, deja de violar las reglas menores, si ve que le conviene personalmente o en el corto plazo; muy pocos sienten que no deben evadir impuestos, comprar contrabando, colaborar con la justicia, no salir de un embrollo entregando unos pesos, pasarse un semáforo en rojo, echar basuras en una calle: en todas estas cosas, no hay un respeto a una ética cívica: simplemente funciona el temor a la policía o a la justicia, pero más que a un castigo legal, es a quedar empapelado o a tener que entregar un soborno” (Melo, 1994, p. 5)

¿Ha cambiado la ciudad desde que Jorge Orlando Melo pronunciara estas palabras en 1994 al despedirse de su cargo como Consejero Presidencial para Medellín en el marco del IV Seminario Alternativas de Futuro para Medellín? Sin el dato del año, podría leerse como si se tratara de un diagnóstico actualizado del contexto al que se enfrenta una política pública de seguridad y convivencia en Medellín.

En una estructura de gobierno programática en donde los planes de desarrollo tienen la mayor relevancia, se dificulta la formulación de una política pública que cumpla los objetivos de orientación al interés o beneficio público, idoneidad de realización, participación ciudadana, decisión legítima y diseño de mecanismos de implementación y evaluación. Este trabajo de grado analiza la formulación de la Política Pública de Seguridad y Convivencia de Medellín 2015-2025 partiendo de la pregunta por las implicaciones que tiene para el proceso de formulación de política pública que se haga en el cuarto año de

---

<sup>1</sup> Este trabajo de grado se desarrolló en la Maestría en Gobierno y Políticas Públicas de la Escuela de Humanidades de la Universidad EAFIT. El autor agradece a Germán Valencia como orientador del curso de trabajo de grado por sus comentarios y a Adolfo Eslava, que además de cumplir su labor como profesor del curso de trabajo de grado, fue asesor particular de este proceso que sin sus comentarios y aportes específicos no se hubiera concretado. Adicionalmente a Sebastián Londoño y el equipo de direccionamiento de la política pública de seguridad y convivencia de Medellín por su disposición constante a facilitar la información del caso y por las discusiones inagotables de los puntos centrales de la política. Adicionalmente al Programa Medellín Cómo Vamos y su equipo de apoyo por facilitar la información en relación a las encuestas de percepción ciudadana y por resolver las constantes dudas en cuanto a metodología.

<sup>2</sup> Andrés Preciado es politólogo de la Universidad Nacional de Colombia e investigador en el área de seguridad y política criminal de la Fundación Ideas para la Paz (apreciad@eafit.edu.co).

gobierno en un escenario de disyuntiva entre la formulación de políticas públicas y la formulación de políticas gubernamentales, lo que implica necesariamente considerar la diferencia entre agenda de gobierno y agenda de políticas, o como algunos autores denominan, agenda de Estado.

Para el desarrollo del trabajo se optó por una metodología mixta entre herramientas cuantitativas y cualitativas. Las primeras son útiles a la hora de evidenciar la inscripción de la seguridad y la convivencia en la agenda de la ciudad, como un ejemplo de agenda de políticas, a partir de datos y análisis provenientes de las encuestas de percepción ciudadana del programa Medellín Cómo Vamos. En cuanto a las herramientas cualitativas, se recurre al análisis de los documentos públicos y los soportes técnicos que sustentaron la aprobación en el Concejo de Medellín de la política pública señalada.

Es necesario agregar que la teoría o enfoque del que parte este análisis se centra en el discusión de la bidimensionalidad de las políticas públicas explicada a partir de la consideración de la agenda de ciudad como la variable política y la lógica de planeación municipal como la variable técnica, en medio de las cuales se formula la política pública de seguridad y convivencia, lo que además enriquece la disyuntiva entre políticas de gobierno y políticas públicas. Esto acerca el trabajo a los análisis provenientes de los enfoques de racionalidad limitada, más específicamente a los ligados a la corriente incrementalista, en tanto se entiende que la configuración de una agenda de ciudad en materia de seguridad y convivencia en Medellín y la visión de política pública y modelo de gestión que se promulgó hasta 2025 está soportada en “hombros de gigantes”.

De los enfoques de racionalidad limitada, el más reconocido es el “incrementalismo” de Charles Lindblom (Lindblom, 1980), citado por Aguilar (2015, p. 63) Lindblom considera que los gobiernos deciden a partir de la regla pragmática de “salir del lío, del atolladero” más que formas de racionalidad, siguiendo lo que denomina el “método de las comparaciones sucesivas limitadas” que divide a su vez en dos variantes: incrementalismo simple e incrementalismo inconexo.

El incrementalismo considera que las políticas no son exentas de antecedentes, es decir, no son novedosas o inéditas, al contrario, tienen una larga historia de gobiernos que han decidido en torno a un problema, sino el mismo, al menos similar. Este modelo entiende que al momento de tomar la decisión se sabe cuáles decisiones anteriores relacionadas produjeron consecuencias, buenas y malas, lo que da a la decisión cierto carácter histórico y reduce las opciones de política a considerar a aquellas “que difieren muy poco de las políticas que actualmente se llevan a cabo” y que mejoran su rendimiento (Aguilar, 2015, p. 63).

Por tanto, este enfoque considera que la política preserva aquello de la anterior política que ha funcionado, corrige las acciones con desempeños insatisfactorios, elimina aquello que definitivamente no funcionó e incluye de manera incremental nuevos elementos en la

política, sea añadiendo acciones o modificando la importancia que anteriormente tenían las variables centrales.

Esto deja ver, como propósito de este trabajo, el interés de aportar a una construcción de ciudad, a partir del lema de la Maestría en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad EAFIT “emprendedores de política y constructores de Estado”, en donde se propende por conservar los logros institucionales y los acumulados históricos evitando que las decisiones políticas de coyuntura pongan de nuevo a Medellín en un punto de partida innecesario en el diseño y formulación de política pública, en este caso, de seguridad y convivencia. Si este trabajo permite que el primero de enero de 2016, al momento de posicionarse Federico Gutiérrez como alcalde de Medellín, la ciudad no arranque de cero una política pública de seguridad y convivencia que desconoce más de tres décadas de planeación local en la materia, se justificará lo aquí expuesto.

Por tanto no debe sorprender que se sostenga, adelantando la conclusión, que el modelo integral de gestión local de la seguridad y la convivencia que plantea el Acuerdo 21 de 2015 (Concejo de Medellín, 2015) por medio del cual se adopta la Política Pública de Seguridad y Convivencia del Municipio de Medellín, constituye una oportunidad de mejoramiento en materia de gestión local en cuanto permite avanzar en la formulación de política pública con base en una agenda de políticas estable que abandone la agenda de gobierno coyuntural y las políticas de gobierno de corto plazo que de ella se originan.

El trabajo de grado se divide en tres secciones, además de esta introducción. En la segunda se presentan las categorías analíticas que contrastan la formulación de políticas públicas y la formulación de políticas gubernamentales, lo cual lleva a plantear la diferencia entre agenda de Estado o de políticas y agenda de gobierno. La tercera sección realiza el estudio de caso a partir de dos apartados donde se analiza la inscripción de una agenda de ciudad en Medellín en torno a la seguridad y la convivencia como un ejemplo de agenda de políticas, que permite decir en el segundo apartado de esa sección que la formulación de la Política Pública de Seguridad y Convivencia de Medellín 2015-2025 es una oportunidad para avanzar de la formulación de políticas de gobierno a políticas públicas. En la sección final se presentan algunos hallazgos teóricos y analíticos relevantes, además de plantear recomendaciones para que el modelo integral de gestión local que Medellín adoptó como política pública de seguridad y convivencia sea efectivamente implementado, evitando que se quede en el campo de las políticas gubernamentales.

## *II. Marco de referencia y categorías conceptuales.*

En esta sección se presentará la delimitación de las categorías conceptuales de políticas públicas y políticas de gobierno, complementándolas con las de agenda de gobierno y agenda de políticas. Es necesario aclarar que si bien algunos teóricos plantean la disyuntiva entre políticas de Estado y políticas de gobierno (Cuervo, 2015), aquí se considera más apropiado diferenciar políticas públicas de políticas de gobierno, en tanto las políticas públicas, en términos generales, abarcan lo que normalmente se entiende por políticas de

Estado, fundamentalmente en asuntos de temporalidad y permanencia, independiente del gobierno de turno.

El análisis de políticas públicas encuentra recurrentemente la bidimensionalidad como una herramienta de explicación de los cruces que se dan entre la teoría de las políticas públicas y su entendimiento, de un lado, y su aplicación o ejecución en el interior de la práctica burocrática, del otro lado. En palabras de Aguilar “La bidimensionalidad constitutiva de la política pública es algo que toma en consideración la disciplina académica que estudia el modo como las políticas se analizan y desarrollan, así como el ejercicio profesional que se encarga de diseñarlas, promover su decisión y efectuarlas” (2015, p. 37).

A lo largo del componente conceptual y analítico de este trabajo de grado se hará uso de la bidimensionalidad, como una categoría de relevancia (transversal) para entender el caso propuesto en torno a la política pública de seguridad y convivencia de Medellín.

Ya en materia conceptual, Carlos Salazar, al referirse al concepto de políticas públicas señala:

“(…) usualmente se encuentra un uso y abuso del concepto, hasta el punto de que los medios, los funcionarios públicos y los políticos (por mencionar algunos) han convertido en lo que los sajones llaman una “catchword”; una palabra recipiente a la que se le atribuyen los más diversos – y hasta contradictorios – significados. Por “políticas públicas” (o simplemente “políticas”) entonces, se refieren a programas de gobierno, a diversos usos y costumbres de la acción gubernamental y hasta propuestas de intervención desarrolladas desde la sociedad civil. El resultado es un concepto que – por referirse a todo – en realidad no explica nada, y que pierde todo el poder de significación que la noción de “public policies” tiene” (Salazar, 2015, p. 15).

Parte del objetivo de este trabajo de grado está en contribuir al desarrollo del concepto de política pública diferenciándolo del de política gubernamental o política de gobierno, con el que suele ser normalmente confundido. Para avanzar en este propósito se sigue la propuesta de identificación de los elementos constitutivos de una definición de política pública de Cuervo (2015, p. 20) a partir de las preguntas por ¿Quién hace la política pública? ¿Qué es una política pública? ¿En qué formato aparece? ¿Cuánto tiempo debe pasar para hablar de política pública?

En Cuervo (2015, p. 22), la función de formulación de políticas públicas es una manifestación de la función administrativa del Estado consagrada en el artículo 209 de la constitución nacional, que se diferencia de las funciones legislativa, judicial y reguladora, lo que explica que esté a cargo del ejecutivo. Es decir que es el gobierno, el ejecutivo (en sus distintos niveles) el encargado de la formulación de política pública. Lo cual no implica que en el proceso de formulación no tengan cabida otros actores estatales distintos al ejecutivo, o actores que provienen de la sociedad civil, pero en todo caso dicha participación no será como formuladores.

Lo anterior va en el mismo sentido de la definición de políticas públicas que proponen Ives Meny y Jean Jean Claude Thoenig (1992, p. 89) “Una política pública es el resultado de la



actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental” que aunque es excesivamente restringida, en el sentido que no considera actores por fuera de la esfera estatal, pone el énfasis en el carácter de la política pública como aquello que emana de una acción del gobierno.

Los gobiernos departamentales y municipales, siguiendo con Cuervo (2015, p. 23), son “los responsables de la formulación de las política públicas en su territorio, como quiera que allí constituyen gobierno. En tal sentido las políticas públicas que emanan de estos gobiernos son también representación de la acción administrativa que se señalaba anteriormente<sup>3</sup>.

En Colombia se asume erróneamente que el proceso de planificación a través de planes de desarrollo y el enfoque de gobierno por políticas públicas funcionan de manera fluida y articulada por el solo hecho de estar ambos en cabeza del gobierno, obviando la profunda tensión que hay entre estos dos procesos, fundamentalmente porque atienen a lógicas procedimentales distintas y concepciones de los fines del Estado diversas.

De acuerdo con Cuervo, “el marco en el cual se formulan las política públicas en Colombia es el Plan Nacional de Desarrollo, y en el caso de los entes territoriales ese marco lo constituyen los planes de desarrollo departamental y municipal. La acción gubernamental que se realiza bajo la lógica de políticas públicas tiene que articularse con el proceso de planificación” (Cuervo, 2015, p. 24). No obstante, es necesario decir que no todo lo consignado en los planes de desarrollo son políticas públicas y que en sí mismos los planes no son per se políticas públicas, pero esto no implica que un plan de desarrollo en cualquiera de los niveles de administración no pueda recoger una o varias políticas públicas. Por tanto, los planes de desarrollo, como un instrumento de gobierno, son más cercanos al desarrollo de políticas gubernamentales que al de políticas públicas.

Siguiendo a Aguilar (2015, p. 54) en relación al plan de desarrollo “(...) puede entenderse y diseñarse *el plan como el conjunto integrado y coherente de políticas públicas específicas, sectoriales*, así como las PP han de ser entendidas como el conjunto integrado y coherente de programas y proyectos particulares”.

Tabla 1 Diferencias entre enfoque de planeación y enfoque de políticas públicas

	<b>Enfoque de planeación</b>	<b>Enfoque de políticas públicas</b>
<b>Horizonte temporal</b>	Corto plazo (un gobierno)	Mediano y largo plazo (más de un gobierno)
<b>Énfasis</b>	Lógica de ejecución de recursos presupuestales	Lógica de consecución de objetivos

<sup>3</sup> Para los departamentos esta función viene del artículo constitucional 305, numeral dos. En el caso de los municipios se trata del artículo 315, numeral tres.

<b>Unidad de análisis</b>	Proyectos de inversión pública	El proyecto es un insumo más, el mismo plan de desarrollo es un insumo más
<b>Enfoque</b>	Top down. Directrices del gobierno son las que determinan los procesos de ejecución de políticas	Bottom up. En el proceso de formación de las políticas el gobierno se transforma en un articulador de las dinámicas de negociación.

Fuente: Elaboración propia con base en (Cuervo, 2015, p. 24).

En el país es escasa la discusión en cuanto a las implicaciones de mantener un esquema rígido de planificación en torno a los planes de desarrollo y las dificultades que esto genera a la hora de pensar en la formulación de políticas públicas, que como quedó demostrado, no se trata de procesos equiparables. La lógica de la planeación equivale a hablar de políticas gubernamentales que se agotan al finalizar un mandato específico, mientras que la lógica de políticas públicas, y su apuesta, está por encima de las consideraciones presupuestales y no tienen en cuenta los periodos gubernamentales. Hablar de políticas públicas, implica necesariamente referirse a más de un gobierno, sin dejar de reconocer que tanto las políticas gubernamentales, como las políticas públicas, son formuladas por el gobierno.

Otro problema de la lógica de planeación, relevante más adelante para el análisis del estudio de caso, es la mirada rígida que comporta su cumplimiento en la medida que supone que un gobierno al momento de iniciar su mandato puede dar espera a la intervención privilegiando la formulación, como lo sugiere conceptualmente el ciclo de las políticas públicas. Esto quiere decir, que antes que implementar, el gobierno debe detenerse a formular, particularmente los planes de desarrollo, y una vez con el instrumento formulado ahí si puede pensarse en un escenario de ejecución. Tamaña concepción desconoce que un gobierno, en cualquiera de sus niveles, asume desde el día uno de su mandato la gestión de sectores críticos que no permiten dilaciones en las intervenciones ni espera por instrumentos formulados, piénsese por ejemplo en la gestión en salud, servicios básicos o seguridad.

Señala Aguilar (2015, p. 52 - 53) que aquellos países, como Colombia, en donde la estructura de financiación o de presupuesto público es programática, los programas, al ser las acciones que legalmente aparejan recursos, son en definitiva las acciones que los gobiernos realizan para cumplir sus funciones. En este tipo de contextos se tiende a pensar en la política pública como un programa específico, no obstante, dicho término proviene de una lógica de finanzas públicas que no es propia del enfoque de gobierno por políticas públicas.

A continuación se señalan las diferencias más notables entre ambos, de nuevo siguiendo la teorización del profesor Aguilar:

Tabla 2 Diferencias entre política pública y programa

	<b>Política pública</b>	<b>Programa</b>
<b>Definición</b>	Conjunto estructurado de programas. Es el plan de acción del gobierno orientado al cumplimiento de sus funciones.	Acciones específicas y particulares, que siguen los lineamientos generales de la política y contribuyen a alcanzar sus objetivos integrales.
<b>Objetivos</b>	Integrales, agregados. Lineamientos de acción generales.	Atacan problemas, componentes o hechos particulares de la situación social.
<b>Alcance</b>	Conjunto estructurado y coherente de programas específicos o particulares.	Abordan dimensiones, componentes o causas particulares del problema mayor.

Fuente: Elaboración propia con base en (Aguilar, 2015, p. 52).

La hipótesis de Cuervo, que tiene toda la vigencia en la discusión que presentamos, es que

“(…) las políticas públicas no han encontrado en el ordenamiento jurídico colombiano un nicho donde puedan desarrollarse debido a que la lógica que predomina es la lógica del proyecto y la de la ejecución presupuestal derivada del proceso de planificación y que ha encontrado en el Departamento Nacional de Planeación, y el Ministerio de Hacienda, y las secretarías departamentales y municipales de planeación y hacienda, recios defensores de una lógica de inversión que impide una mirada más estratégica y de largo plazo del papel del Estado en el cumplimiento de sus fines, es decir, una mirada de políticas públicas” (2015, pág. 25).

No obstante, aún no se presenta una definición de lo que se entiende por política pública, y en contraste, por política gubernamental o política de gobierno. Una definición de Raúl Velásquez recogida por Cuervo va a servir para sustentar el marco teórico y luego desarrollar el estudio de caso. En ella se señala que la política pública es “(…) un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener” (Cuervo, 2015, p. 29) (Velásquez, 2009, p. 156).

La política pública es, siguiendo el planteamiento de Aguilar un proceso “integrado por varias acciones intelectuales y acciones políticas, interdependientes y eslabonadas, que preceden y preparan la toma de decisión del gobierno y posteriormente la llevan a cabo” en oposición a una acción singular de gobierno, “autorreferida y autocontenida” (2015, p. 54).

Ese ambiente determinado del cual la política pública se nutre, y que además pretende modificar o mantener es lo que diferencia a la política pública y su interés de mediano y largo plazo de las políticas de gobierno, más coyunturales y por tanto con más inconvenientes a la hora de modificar el “ambiente”. En las políticas de gobierno la preocupación central está en la formulación, en la promulgación del instrumento (Plan de desarrollo por ejemplo) y esa lógica implica necesariamente la urgencia por el medio y no por el proceso, como se verá en el estudio de caso. Lo distintivo de la política pública “es el hecho de integrar un *conjunto de acciones estructuradas, estables, sistemáticas*, que representan el modo como el gobierno realiza, de manera permanente y estable, las funciones públicas y atiende los problemas públicos: un patrón de actuación” (Aguilar, 2015, p. 52).

Continuando con Aguilar “No toda política gubernamental es pública o tiene naturaleza y sentido público a menos que reúna ciertos requisitos: obedezca a la ley pública (sin arbitrariedades y discriminaciones), gaste responsablemente los recursos públicos (sin corrupciones e ineficiencias), incorpore la opinión, la participación y la corresponsabilidad del público ciudadano, sea transparente y rinda cuentas de sus acciones y resultados al público ciudadano, e incansablemente mire al interés y el beneficio público, evitando ser capturado por poderosos grupos de interés políticos o económicos” (2015, p. 50). Lo cual es complementado por el aporte de Velásquez (2009, p. 157) al sostener que una política puede ser tal sin importar si es de Estado o del gobierno municipal, si es programa o proyecto y sin estar consignadas en un plan de desarrollo.

Cuervo (2015, p. 30-31), a propósito, presenta una clasificación polémica de políticas públicas que resulta relevante contrastar:

- a. Políticas de Estado que se formulan como tal: son las políticas que formula un gobierno con la pretensión de ser política de Estado. Desarrolla principios y directrices constitucionales.
- b. Políticas de gobierno que se convierten en políticas de Estado. Son las que formula un gobierno para materializar los objetivos de su plan de desarrollo, pero que debido a su efectividad y aceptación, otros gobiernos se ven obligados a continuar hasta convertirse en política de Estado. Para que una política de gobierno se convierta en una política de Estado deben darse ciertos elementos: acuerdos políticos que garanticen su continuidad; consensos sociales acerca de la necesidad y conveniencia de su permanencia, generalmente asociada a buenos resultados; amarres institucionales, que pueden ser leyes que así lo ordenen o compromisos presupuestales.
- c. Políticas de gobierno que no se transforman en políticas de Estado. Son aquellas políticas que formula un gobierno para concretar su plan de desarrollo, pero que terminan con el período de ese gobierno, toda vez que constituyen un sello característico del gobernante de turno.
- d. Políticas territoriales: son las políticas de Estado o de gobiernos que formulan las entidades territoriales en desarrollo de sus competencias.

- e. Políticas institucionales: son aquellas directrices internas que desarrollan otras entidades para cumplir de la mejor manera con sus competencias.

Como complemento a esa clasificación, como ya se sostuvo arriba, consideramos que debe diferenciarse entre políticas públicas y políticas de gobierno, entendiendo que las primeras abarcan lo esencial de las políticas de Estado. Una política pública, en contraste con una política de gobierno “(...) no es una acción de gobierno singular y pasajera, en respuesta a particulares circunstancias políticas o a demandas sociales del momento” (Aguilar, 2015, p. 52).

En términos de Meny y Thoenig (1992, p. 90-91) la política pública, a diferencia de la política de gobierno, posee ciertas características destacables: presenta un contenido que moviliza recursos, los actos “(...) se articulan en torno a uno o varios ejes específicos que forman un denominador común” que los autores llaman programa, tienen una orientación normativa, un factor de coerción y una competencia social.

Esta distinción cobra más relevancia si consideramos que ambas se nutren de procesos de agenda diferentes, esto entendiendo que la formulación de políticas (tanto de políticas públicas como de políticas de gobierno) parte de la inscripción de un problema en la agenda pública de discusión. La agenda “(...) designa un conjunto de problemas objeto de controversias públicas” (Meny y Thoenig, 1992, p. 114.) y que exigen la intervención del gobierno. Por la misma configuración de los sistemas políticos la agenda es un mecanismo de selección, un filtro.

A propósito, Subirats señala que la inscripción de un problema en la agenda “(...) corresponde a que se tome en cuenta, por parte de los actores decisivos del sistema político administrativo, ese problema de entre las múltiples demandas provenientes de grupos sociales e incluso de los propios servicios públicos. Esta incorporación en la agenda puede considerarse por tanto como una especie de filtro de los problemas por parte de los actores públicos” (Subirats, 2008, p. 44).

En este sentido hay dos tipos de agenda pública, una agenda gubernamental que se relaciona con los temas más coyunturales ligados al seguimiento, veeduría y control del gobierno de turno, pero que además se ve influida por el discurso y la apuesta de intervención del gobernante del momento, es decir, se nutre de su sello característico. Esta agenda es la que alimenta los escenarios de formulación de políticas de gobierno o políticas gubernamentales.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> En Colombia dicha agenda se comienza a delimitar desde la inscripción misma de la candidatura a un cargo de elección popular como alcalde, gobernador o presidente. La ley obliga a que el candidato, además de su nombre, inscriba un programa de gobierno, que a su vez es la base de plan de desarrollo que implementará en caso de resultar elegido.

Y hay una agenda de políticas públicas, también llamada agenda de Estado, que se distancia de la agenda de gobierno por la permanencia de los temas y problemas, porque aboga por soluciones a mediano y largo plazo y porque en sus consideraciones no es de relevancia el fin o incluso el cambio de gobierno. Esa agenda de políticas públicas, evidentemente, es la que lleva a la configuración de las demandas y a la formulación de políticas públicas, en el sentido que aquí se ha precisado.

Meny y Thoenig (1992, p. 114-115), en contravía a las categorías que aquí se defienden, hablan de un tipo de agenda institucional para referirse a los problemas que son habituales y a las discusiones recurrentes que se originan en la dinámica misma de los mecanismos gerenciales del gobierno, por ejemplo el presupuesto. Además, señalan la existencia de una agenda coyuntural o sistémica en la que se encuentran los problemas que no están de manera habitual en la competencia de las autoridades.

Una vez desarrolladas las preguntas sobre quién formula y qué es una política pública, es necesario avanzar en la delimitación de ¿En qué formato aparece la política pública? Y ¿Cuánto tiempo debe pasar para hablar de una política pública?

En cuanto al formato debemos señalar que no es un elemento relevante “(...) éste puede estar al final del proceso de formación de la política pública como un acto de refrendación institucional, o a veces es necesario considerar la ley como un instrumento de la propia política” (Cuervo, 2015, p. 31). Así, se configura una tensión entre formato y momento que en últimas implica una tensión entre el componente racional (técnico analítico) y el componente político, en términos de la bidimensionalidad, entendiendo que la política pública por más que esté inscrita en un documento formal tienen a sobrepasarlo en el momento de su implementación.<sup>5</sup>

Sobre los tiempos hay que señalar, conforme a Cuervo Restrepo (2015), que no hay mayores consensos académicos al respecto. Parte de lo que se quiere señalar con el análisis posterior del estudio de caso es que los tiempos de la formulación de políticas de gobierno están concentrados por disposiciones legales al inicio de los mandatos, especialmente en lo que tiene que ver con instrumentos como el plan de desarrollo o los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia, en el caso de políticas de seguridad. Esto va en contravía directa con los postulados de las políticas públicas en tanto la formulación implica un conocimiento sectorial detallado, el relacionamiento con actores claves y ejercicios de priorización de alternativas que difícilmente puedan desarrollarse en los plazos inmediatistas (máximo al finalizar el primer año de gobierno) que el sistema de planeación nacional regla para los mandatarios locales y nacionales. Lo cual marca una profunda diferencia entre políticas de gobierno y políticas públicas que será central en la discusión del estudio de caso propuesta en torno a la Política Pública de Seguridad y Convivencia de Medellín.

---

<sup>5</sup> Esta discusión tendrá toda la relevancia a la hora de revisar el caso de estudio en la medida en que la Política Pública de Seguridad y Convivencia de Medellín se adoptó formalmente en el cuarto año de gobierno mediante acuerdo del Concejo Municipal.

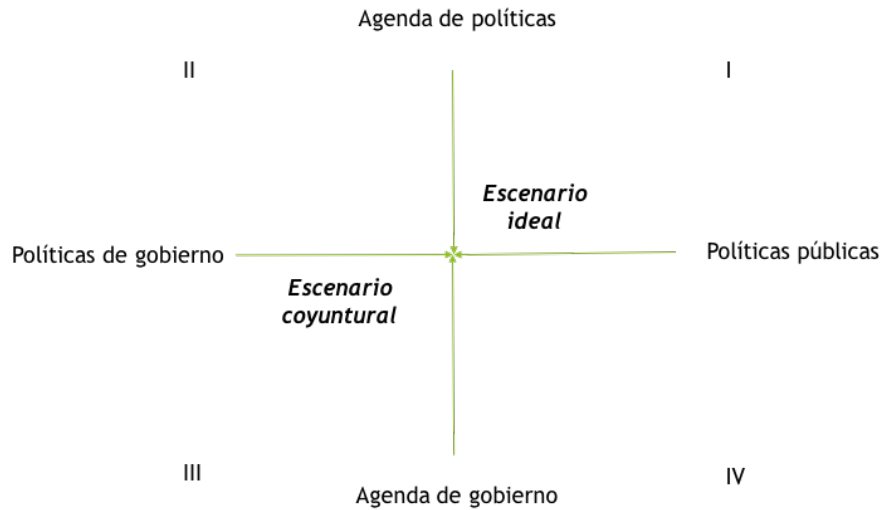
No obstante, si hay una especie de conceptualización de ciclo que se ha hecho canónica en la disciplina en cuanto a proceso de políticas públicas, pese a las constantes críticas y revisiones. Se trata del ciclo de políticas públicas o el proceso de políticas públicas (Jones, 1984) que Aguilar (2015, p. 59) retoma proponiendo las siguientes “operaciones intelectuales y políticas interdependientes que constituyen e integran la PP”:

1. La formación de la agenda.
2. La definición del problema público.
3. La hechura o formulación de la política, es decir, la construcción de opciones para resolver el problema.
4. La decisión o la selección entre opciones.
5. La comunicación de la política.
6. La implementación de la política.
7. La evaluación de la política.

Los tres primeros numerales son predecisionales y en tal sentido son el foco conceptual del estudio de caso, es decir del momento de diseño o formulación. No obstante, como se verá más adelante, el caso ofrece elementos para controvertir una visión como la que propone el ciclo clásico. Por más que sea recurrente su defensa en relación a no entenderlo como camisa de fuerza o como un recetario secuencial, si se entiende cierta progresividad en su etapas que no se corresponden con el caso de estudio que se presenta a continuación.

Sintetizando los planteamientos conceptuales de esta sección en torno a la diferencia entre política de gobierno y políticas públicas, además entre agenda de gobierno y agenda de políticas, se propone un esquema (Ilustración 1) en donde el cuadrante I representa el escenario ideal en donde confluyen las políticas públicas y la agenda de Estado o agenda de políticas y el cuadrante III ejemplifica el escenario más coyuntural y cortoplacista en donde política de gobierno y agenda de gobierno terminan siendo la única preocupación del mandatario de turno. Este será el esquema del que se partirá para realizar el análisis de caso en las siguientes secciones.

### Ilustración 1 Esquema analítico



Fuente: Elaboración propia

Desde lo analítico, el escenario deseado por el formulador de política pública es aquel que se identifica como cuadrante I en donde convergen una agenda de políticas estable y la formulación, con base en esa agenda, de políticas públicas que por definición son de mediano y largo plazo. Al contrario, el escenario no deseado en la formulación, por sus características inmediatistas y de corto plazo, es aquel que se da en el cruce de una agenda de gobierno coyuntural que da sustento a políticas de gobierno, identificado como cuadrante III.

Para sintetizar la propuesta conceptual existe una diferencia central entre políticas de gobierno que se basan en una agenda de gobierno y se caracterizan por su tendencia coyuntural, de políticas públicas sustentadas en agendas de políticas que tienen una tendencia a la permanencia. Ahora se verá como esas categorías son aplicables al estudio de caso de la política pública de seguridad y convivencia en Medellín.

#### *III. Estudio de caso: formulación de la política pública de seguridad y convivencia en Medellín.*

Esta sección presenta el análisis, a partir de las categorías conceptuales señaladas, del estudio de caso en torno a la formulación de la política pública de seguridad y convivencia de Medellín, formulada para que tenga vigencia entre 2015 y 2025.

La sección se divide en dos apartados, uno que analiza la agenda de políticas en materia de seguridad y convivencia en Medellín y el otro que se ocupa de presentar la política propuesta por la administración Gaviria como un caso probable de políticas públicas.



*a. Inscripción de la seguridad y la convivencia en la agenda de política de Medellín.*

Teniendo claro que conceptualmente hay una distinción relevante entre agenda de gobierno y agenda de políticas y que de ambas se forman políticas de gobierno y políticas públicas, respectivamente. Esta tercera sección analiza la inscripción de la seguridad y la convivencia en la agenda de ciudad como un ejemplo de agenda de políticas. Se trata de un estudio de caso que permite sostener que el modelo integral de gestión local de seguridad y convivencia que Medellín adoptó a diez años, es efectivamente una herramienta para avanzar de políticas de gobierno a políticas públicas.

La elección del caso no es aleatoria y reviste relevancia por dos consideraciones: la primera es una historia de ciudad atravesada por las preocupaciones en seguridad que hacen presumir que dicho tema es importante en la agenda pública, y la segunda, que proviene de esa misma historia, señala a Medellín como una ciudad de aprendizajes y esfuerzos múltiples desde la institucionalidad en materia de seguridad y convivencia, de hecho Fukuyama y Colby (2011) la llamaron la ciudad del medio milagro y a partir de allí el posicionamiento internacional de ciudad se ha dado desde el discurso del “Modelo Medellín de Buen Gobierno” (Alcaldía de Medellín - Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2008) que destaca avances en materia de políticas de seguridad y reducción delictiva, entre otros aspectos gubernamentales.

En esta sección, por tanto, se llevan las categorías conceptuales de agenda de políticas y de gobierno a la discusión del caso Medellín en donde se planteará la seguridad como un tema de ciudad y en tanto un caso de agenda de políticas.

Conceptualmente la formación de agenda: “(...) es el proceso social y político mediante el cual una situación de la vida social es calificada y aceptada como problema público y, por tanto, como una realidad que el gobierno debe atender y debe ser objeto de una PP” (Aguilar, 2015, p. 71). La construcción de esa agenda parte de la consideración de hechos sociales, de los recursos del Estado en cuanto a atención de la problemática, de los actores sociales involucrados y sus relaciones (equitativas, asimétricas, dominantes, entre otras), de la información disponible sobre esa situación de la vida social calificada como problema público, de los grupos excluidos de la discusión, de los opositores, de los grupos de presión en torno al tema y de sus causas.

Para encuadrar en esa categoría conceptual de agenda de políticas la seguridad y la convivencia en Medellín, declarando de entrada que no se trata de un tema coyuntural que pueda considerarse de agenda gubernamental, recurrimos al uso de la estadística e información del programa Medellín Cómo Vamos (en adelante MCV) y sus encuestas de percepción ciudadana (datos disponibles desde 2006).

MCV consulta en sus encuestas de percepción sobre los temas prioritarios<sup>6</sup> que ameritan intervención de la administración municipal. Si bien el empleo ocupa recurrentemente el primer lugar, como lo demuestran la ilustración 2 y la tabla 3. Es importante señalar que la seguridad, entre ese variado panorama de temas, ocupa de manera constante posiciones relevantes desde el primer año de medición del programa en 2006, de hecho califica dentro de los cinco temas prioritarios en siete de los diez años, dos de ellos ubicado en el top tres. Además está dentro de los temas que los ciudadanos consideran prioritarios a la hora de evaluar su calidad de vida, una pregunta que fue añadida a la encuesta de manera reciente (2013) que busca indagar por aquellos aspectos de la calidad de vida que las personas sienten más cercanos e influyentes en su propia situación (ver Tabla 4)<sup>7</sup>.



Fuente: Medellín Cómo Vamos

La seguridad (la encuesta no pregunta por la convivencia unida a la seguridad) es por tanto un tema de relevancia (no el más) en la agenda pública de la ciudad que ha logrado posicionarse como un aspecto de agenda de política en la medida en que se ha encontrado una relación estrecha entre la percepción de seguridad y la satisfacción general con la ciudad, como lo ha señalado MCV en varios de sus informes.

Tabla 3 Temas prioritarios para la Administración municipal

Año	Seguridad %	Puesto	Primer Puesto	%
2006	17	7	Empleo	84
2007	24	5	Empleo	82
2008	20	6	Empleo	82

<sup>6</sup> El número de opciones entre 2006 y 2015 para temas prioritarios varía entre 15 y 17 temas, se aclara que la opción puede cambiar en términos de enunciados pero hace referencia a temáticas similares.

<sup>7</sup> Para ver estadísticas de la percepción de seguridad por barrio y ciudad en Medellín entre 2006 y 2015 vea anexo 1.

2009	31	3	Empleo	81
2010	46	2	Empleo	89
2011	38 <sup>8</sup>	4	Empleo	83
2012	30	4	Empleo	83
2013	35	4	Empleo	80
2014	21	6	Salud	58
2015	22	5	Empleo	54

Fuente: Medellín Cómo Vamos

Tabla 4 Temas prioritarios para la calidad de vida de los ciudadanos.

<b>Año</b>	<b>Seguridad %</b>	<b>Puesto</b>	<b>Primer Puesto</b>	<b>%</b>
2013	19	5	Salud	69
2014	18	6	Salud	73
2015	13	7	Salud	77%

Fuente: Medellín Cómo Vamos

Caracterizar esta agenda de políticas en materia de seguridad y convivencia implica identificar ciertas tendencias que se han mantenido a lo largo de la información recabada por las encuestas de percepción ciudadana que venimos analizando.

En primer lugar podemos señalar un papel preponderante de la figura institucional de la Policía Nacional como respuesta común a la hora de proponer acciones para resolver la inseguridad en el barrio, especialmente el incremento de efectivos (primer lugar dentro de las respuestas hasta 2010 y siempre entre los tres primeros lugares hasta 2012 que recupera el primer puesto, para mantenerlo entre 2013 y 2015) y la ubicación de un CAI en el barrio, así mismo la mayor eficiencia o capacidad de respuesta en la prestación del servicio de seguridad pública por parte de las autoridades. Ese papel relevante de la Policía se complementa con el análisis de su imagen que hasta 2011 “(...) registró la mayor reducción

---

<sup>8</sup> “El año 2009 representó un quiebre en la percepción ciudadana sobre seguridad en la ciudad, lo cual se vio reflejado no sólo en la disminución en la percepción de seguridad en la ciudad y en el barrio, sino en la aparición de este tema por primera vez dentro de los tres primeros lugares de los temas que la ciudadanía prioriza para que el gobierno local le preste más atención. En 2009 tres de cada diez personas consideraron la seguridad como uno de los tres temas más importantes, y en 2010 cuatro de cada diez personas lo consideraron así. Aunque en el año 2011 la seguridad no se ubicó en esos primeros lugares, casi cuatro de cada diez lo consideraron prioritario (38%), convirtiéndose en el tema que más creció en importancia, entre 2007 y 2011 cuando se pregunta por las prioridades para el próximo alcalde, con un aumento de catorce puntos porcentuales” (Medellín Cómo Vamos, 2011, p. 26)

en la evaluación ciudadana (...) la cual en favorabilidad pasó del 86% en 2008 al 66% en 2011, en gestión pasó del 68% al 40% en el mismo periodo, y en atención al usuario bajó 26 puntos porcentuales pasando del 65% al 39% (Medellín Cómo Vamos, 2011, p. 51). No obstante dicha imagen mostró mejoría en 2012 y 2013.

Institucionalmente hablando, cuando los ciudadanos de Medellín piensan en formas de mejorar la seguridad ciudadana y la convivencia se remiten a la figura de la Policía Nacional, lo que hace parte de una agenda estable, una agenda de políticas.

En cuanto a las causas de inseguridad en el barrio las explicaciones más recurrentes se centran en el hurto, la presencia de “pandillas”, el atraco callejero y acciones relacionadas con el consumo y expendio de estupefacientes. Lo cual es ya una tendencia que caracteriza de manera importante esa sensación de seguridad en la ciudad.

El homicidio no aparece como una variable explicativa de la sensación de inseguridad (únicamente en 2009 y 2010), que parece estar más asociada a afectaciones patrimoniales como el hurto<sup>9</sup>, pese a que las únicas dos ocasiones en las que la seguridad queda dentro de los tres problemas que la administración debe atender de manera prioritaria, coinciden con épocas de aumento en los homicidios (2009 y 2010).

Lo anterior puede llevar a señalar cierta distancia entre aquello que los ciudadanos priorizan en materia de percepción de seguridad y aquello de lo que medios y gobiernos están más preocupados. En últimas se trata de una distancia entre la preocupación mediática y política por los indicadores de homicidios en oposición a una percepción de seguridad ciudadana que está más ligada a los asuntos de afectación al patrimonio económico, drogadicción y la presencia constante de pandillas.

Finalmente, como característica de esa agenda de políticas de seguridad, se reconoce que la administración ha trabajado de manera constante (ubicando en los primeros puestos) la seguridad en las mediciones de 2006, 2007, 2009, 2012, 2013 y 2014.

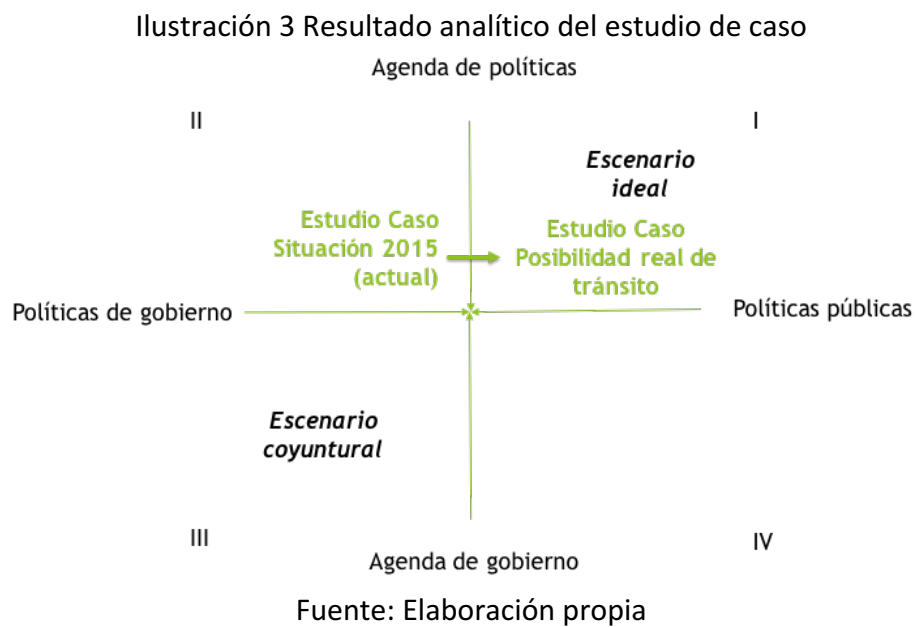
En resumen, se ha constituido en Medellín lo que podemos denominar una agenda de políticas públicas en torno a la seguridad y la convivencia que puede explicar la formulación de una política pública en la materia a partir del modelo integral de gestión que propone una visión de diez años, como se verá en la siguiente sección.

#### b. La política pública de seguridad y convivencia de Medellín

---

<sup>9</sup> Como bien lo señala Jorge Giraldo comentando los resultados “El habitante de los barrios de Medellín resiente mucho más el tráfico de drogas, el atraco y el hurto y la existencia de pandillas. De hecho, este último fenómeno se ha convertido prácticamente en el principal factor de inseguridad para la gente”. Jorge Giraldo, citado en (Medellín Cómo Vamos, 2009, p. 23).

En esta sección se plantea que la formulación de la Política Pública de Seguridad y Convivencia de Medellín 2015-2025 es una oportunidad para avanzar de la formulación de políticas de gobierno a políticas públicas. Como se dijo, el resultado analítico del estudio de caso de la política pública de seguridad y convivencia de Medellín como modelo de integral de gestión local se puede caracterizar de manera virtuosa en la medida en que se considera que la formulación desarrollada por la Alcaldía de Medellín se incluye dentro de una agenda de políticas de seguridad en la ciudad que además plantea las condiciones para pasar de política de gobierno a política pública (ilustración 3) en la medida en que sea efectivamente implementada, lo cual es a la vez un riesgo y posibilidad de fracaso para el proceso de formulación que culminó con la promulgación mediante acuerdo municipal, pero a la vez un reto para los gobiernos que finalmente deben acogerla e implementarla.



En cuanto al soporte que permite decir que el modelo integral de gestión local que se ha propuesto en la Alcaldía de Medellín es efectivamente un progreso de política de gobierno a política pública, es necesario considerar su planteamiento y reconocer que antes que señalar en decálogo de programas o proyectos, su división en enfoques, lineamientos, instrumentos y escenarios reconoce los acumulados de ciudad que Medellín viene desarrollando de años atrás en la materia y que ligán la lógica de planeación con una visión de mediano y largo plazo.

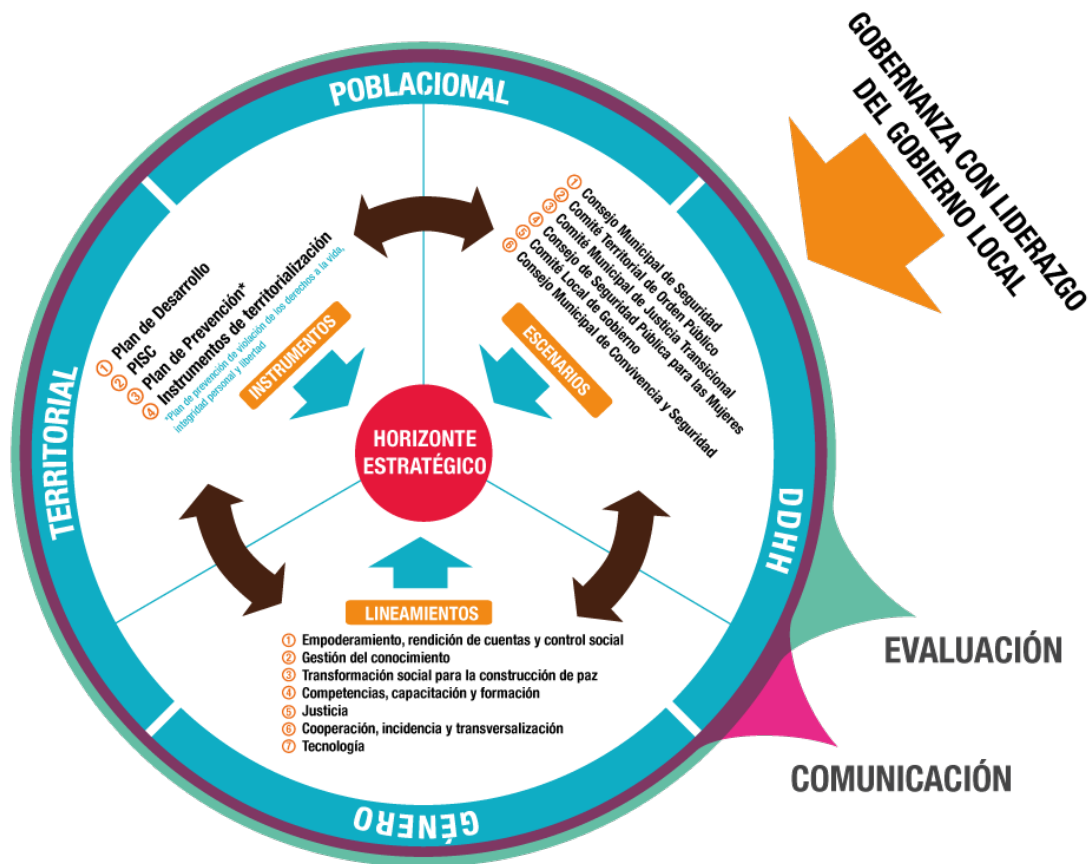
En tal sentido la misma exposición de motivos e intervenciones públicas de los funcionarios líderes en la formulación señalan que esta política es una síntesis del trabajo de varios gobiernos y en ese sentido está soportada en “hombros de gigantes” construyendo a partir de lo ya construido (Concejo de Medellín, 2015).

Ese mismo enfoque se ve complementado con ciertas características que hacen pensar que el modelo propuesto en realidad tiene una visión no inmediatista de la gestión local de seguridad y convivencia:

- Se trata de una modelo flexible (ver Ilustración 4) que en sus enfoques, lineamientos, instrumentos y escenarios, entiende la complejidad de la seguridad y la convivencia en la ciudad. Esto permite que la herramienta de gestión se ajuste a los cambios que pueda presentarse en el contexto de seguridad y convivencia.
- De entrada la misma política se señala la meta de ser “política de Estado” en lugar de ser apuesta de gobierno. Conceptualmente hablando aquí se ha defendido la categoría de política pública como aquella que en su filosofía también recoge lo que se entiende como política de Estado, pero más allá de eso, sin duda es valioso que la misma política plantee su intención de permanencia.
- La política presenta un escenario deseado a manera de visión de los cambios que pretende generar en la realidad y en ese sentido propone un modelo “cuyo horizonte estratégico es garantizar condiciones de seguridad y convivencia como una de las variables explicativas del desarrollo”.

Lo anterior no implica que se constituya en una camisa de fuerza o que determine de manera tajante aquello que el próximo alcalde o los próximos gobiernos pueden desarrollar, pero si acorta el camino en cuanto a la planeación de seguridad y convivencia señalando una ruta que permitirá que cada cuatro años no se comience de nuevo.

Ilustración 4 Modelo integral de gestión local de seguridad y convivencia



Fuente: Concejo de Medellín 2015

El Acuerdo 21 de 2015 “Por medio del cual se aprueba la Política Pública de Seguridad y Convivencia del Municipio de Medellín” y se establece un modelo integral de gestión local de seguridad y convivencia tiene como objetivo “aumentar la capacidad de los ciudadanos y de sus instituciones para gobernar los fenómenos que afectan la seguridad y la convivencia” (Concejo de Medellín, 2015).

En los actores que participaron del proceso que llevó a esta política pública, encabezado por la Secretaría Vicealcaldía de Gobernabilidad y Seguridad, que alberga las secretarías de Seguridad y la de Gobierno y Derechos Humanos; se tiene que hay dos actores con roles de acompañamiento técnico central: la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y la Universidad EAFIT. Además de contar con la cercanía de los organismos de seguridad y justicia y de instancias académicas y organizaciones de la sociedad civil.

Si retomamos parte de la propuesta de identificación de los elementos constitutivos de una definición de política pública de Cuervo (2015, p. 20) a partir de las preguntas por ¿Quién hace la política pública? ¿En qué formato aparece? ¿Cuánto tiempo debe pasar para hablar

de política pública? Debemos señalar que efectivamente esta política pública entendida como modelo integral de gestión local de seguridad y convivencia en Medellín fue promulgada mediante acuerdo del Concejo Municipal ante la iniciativa de la Alcaldía Municipal. Lo cual resuelve las preguntas por el hacedor y el formato, que además son las instancias y los formatos legítimos y facultados legalmente para el escenario de gobernanza local.

Para responder a la pregunta por los tiempos, justamente aquí es necesario señalar la importancia de la bidimensionalidad de política y la discusión planteada en cuanto al ciclo clásico de política. En el primer caso, el de la bidimensionalidad, es necesario señalar que con relación al momento de formulación se impusieron las consideraciones políticas a las técnicas en la medida en que terminó formulándose una política pública de seguridad y convivencia en el cuarto año de un gobierno atendiendo a factores como la necesidad de intervención inmediata que hay en este sector que privilegia tareas de formulación de instrumentos (fijadas en obligaciones de ley) como el plan de desarrollo y el plan integral de seguridad y convivencia, además de la necesidad de conocimiento profundo de los instrumentos de planeación y los escenarios de coordinación que solo se logra con algunos años en la gerencia del sector.

En cuanto a la discusión del ciclo de política esta modelo integral de gestión local de la seguridad y la convivencia parece ser justo todo aquello que los analistas de política fijaron en ese ciclo en la medida en que si bien hay una formación inicial de agenda que es reconocida por el gobierno local, la intervención en cuanto a implementación es anterior al proceso de formulación, de hecho, la misma política en su documento técnico de soporte señala que lo allí planteado recoge acciones que ya se vienen implementando efectivamente (Concejo de Medellín, 2015). Es decir, que previa formulación de alternativas y elección de la alternativa deseada o considera adecuada, conforme al ciclo clásico (Jones, 1984), se da un proceso previo de implementación que luego se recoge, depura y potencia para ser formulado y presentado como política pública de seguridad y convivencia.

Esa implementación (intervención) pública y luego formulación no atiende a una decisión caprichosa del gobierno de turno, sino a una situación de facto que obliga a que un gobierno no tenga un compas de espera de seis meses a su inicio para atender los problemas de seguridad y convivencia entre tanto formula el instrumento para hacerlo, entre otras porque casi siempre es incompleto el conocimiento sectorial y el relacionamiento con actores claves. En el caso específico es claro que la formulación fue un proceso de conocimiento y engranaje de instrumentos y escenarios que permitieron decantar el modelo, cosa que solo si puede hacer luego de años en el gobierno.

En últimas no era posible formular un modelo similar en el primer año de gobierno por varias razones: desconocimiento de la administración; tiempos de intervención en la medida en que no hay posibilidad de parar y se debe formular mientras se interviene. Por eso el anacronismo inicial que pudiera evidenciar una formulación al finalizar el gobierno en realidad puede significar un tránsito virtuoso, en el mediano y largo plazo, de políticas



de gobierno coyunturales a políticas públicas.

La agenda de un gobernante en el primer año está reglada por ley a colocar su esfuerzo en la formulación del Plan de Desarrollo y, para el paso de seguridad, del Plan Integral de Seguridad y Convivencia. Ambos instrumentos valiosos, pero que no agotan por si solos la política pública sectorial de seguridad y convivencia. Entender esto para un gobierno solo es posible al finalizar su mandato, lo que si constituye un punto a favor del modelo integral de gestión que entrega la Alcaldía en 2015 es que evita que próximos gobiernos repitan el proceso y sintetiza la complementariedad necesaria entre escenarios e instrumentos de política pública que desde enfoques y lineamientos de corte más general constituyen un modelo integral.

Si este modelo que contraría el ciclo clásico de política pública es la respuesta para evitar que cada gobierno en su inicio reconozca los avances de ciudad en materia de gestión local de seguridad y convivencia y pretenda, de manera irresponsable, proponer una ¡nueva, única y nunca antes vista política pública de seguridad y convivencia! Es sensato decir adiós al ciclo.

Retomando los argumentos centrales de este apartado, el modelo integral de gestión local de seguridad y convivencia presentado es una oportunidad para avanzar de políticas de gobierno a políticas públicas, rompiendo en su formulación el ciclo clásico de las políticas. En la sección final de este trabajo se plantean algunos comentarios que recogen los planteamientos conceptuales y los hallazgos analíticos y empíricos del análisis.

#### *IV. Hallazgos.*

Para finalizar con el análisis, en esta cuarta sección se presentan algunos hallazgos teóricos y analíticos relevantes, además de plantear recomendaciones para que el modelo integral de gestión local que Medellín adoptó como política pública de seguridad y convivencia sea efectivamente implementado, evitando así que se quede en el campo de las políticas gubernamentales.

Desde lo conceptual se encontró una relación importante entre la formación de agendas de políticas más estables que dan lugar a la formulación de políticas públicas en contra de agendas gubernamentales coyunturales que llevan a la formulación de políticas de gobierno.

La conclusión analítica del estudio de caso, ya anunciada desde la introducción, es que el modelo integral de gestión local de la seguridad y la convivencia que plantea el Acuerdo 21 de 2015 (Concejo de Medellín, 2015) por medio del cual se adopta la Política Pública de Seguridad y Convivencia del Municipio de Medellín, rompe con el ciclo clásico de políticas públicas y constituye una oportunidad de mejoramiento en materia de gestión local en cuanto permite avanzar en la formulación de política pública con base en una agenda de políticas estable que abandone la agenda de gobierno coyuntural y las políticas de gobierno de corto plazo que de ella se originan.

Podemos sintetizar algunos de los principales hallazgos del análisis en los siguientes puntos:

- En Medellín hay una formación de agenda de ciudad en materia de seguridad, una agenda de políticas.
- La propuesta de política pública de seguridad y convivencia y el modelo de gestión que propone son una oportunidad de pasar de políticas de gobierno a políticas públicas.
- La política pública de seguridad y convivencia de Medellín presentada en el cuarto año, rompe con el ciclo clásico, muy útil a políticas gubernamentales, y se acerca al cumplimiento de las características de formulación de una política pública al basarse en una agenda de ciudad en seguridad.
- La política acierta al llantear un modelo de gestión antes que un decálogo de programas o buenas prácticas.
- Utiliza de manera acertada el retrovisor al considerar la experiencia de ciudad en la materia.
- Hay una combinación adecuada de escenarios e instrumentos que ligan la lógica de planeación con la visión de un modelo integral de gestión de seguridad en la ciudad.
- Recoge las obligaciones normativas del ente territorial y les da lógica de subprocesos en el modelo.
- Deja un margen considerable al enfoque, preferencias y decisiones de los gobiernos que la implementan. No adoctrina en proyectos ni programas.
- Plantea elementos novedosos (construcción de paz) y un escenario de futuro.

La implementación de este modelo integral, tarea del gobierno que comienza en la ciudad de Medellín a partir del primero de enero de 2016, puede finalmente aprovechar la ventana de oportunidad que se abrió al momento de formulación de esta política pública en el cuarto año del gobierno saliente de Aníbal Gaviria Correa.

Pese a ese cruce entre una agenda de ciudad en materia de seguridad y convivencia en Medellín que permite establecer el tema como un asunto prioritario de ciudad que requiere ser atendido a través de políticas públicas y que el modelo de gestión local que la actual administración propone a la ciudad son una oportunidad de avanzar de políticas de gobierno a políticas públicas, la implementación de la política tiene por delante el reto de su adopción por parte de los gobiernos venideros de la ciudad quienes deberán hacer frente a la tentación de pensar los asuntos de seguridad sin el retrovisor necesario que exigen los procesos de ciudad y recomenzar de nuevo todo el proceso.

Volviendo a la conferencia de Melo de 1994, señalaba que la calidad de vida urbana pasaba por recobrar la seguridad:

“Esto supone una recuperación a fondo de la función de la policía; un mejoramiento de la eficiencia del sistema judicial; una transformación gradual de los valores de muchos ciudadanos para hacer aceptable la cooperación con la justicia (hoy todavía consideramos sapo a quien ayuda

a las autoridades), un cambio en las formas de convivencia que reduzca las oportunidades y experiencias de la violencia” (Melo, 1994, p. 11)

Todos, pendientes que en buena medida sigue teniendo la ciudad y que la Política de Seguridad y Convivencia de Medellín trata de resolver desde su objetivo central, sus enfoques y lineamientos estratégicos. No obstante hay situaciones de riesgo que deben resolverse para que esto se concrete.

Para responder a la pregunta inicial por las implicaciones de un proceso de formulación en el cuarto año de gobierno. Ya se dijo anteriormente que formular en cierre de mandato permitió recoger el aprendizaje y conocimiento del gobierno, no obstante esa es la explicación de los riesgos pues la política en el cierre del gobierno no termina por comunicarse de manera adecuada y no se institucionaliza.

Algunas consideraciones organizacionales que parecen menores pero que en la práctica y día a día de las políticas tienen toda la trascendencia, están relacionadas con esos riesgos o retos:

- Procurar por cierta permanencia del equipo gerencial de seguridad es una de las claves para generar continuidad y estabilidad en la implementación de la política de seguridad y convivencia. Esto implica tener presente que ante propuestas de eliminación de las vicealcaldías en la estructura de la Alcaldía de Medellín, la responsabilidad de la política recaerá directamente en las Secretarías de Seguridad y de Gobierno.
- Otro aspecto organizacional de relevancia es la relación que en cuanto a implementación de política tendrá la Alcaldía con sus entes descentralizados, específicamente con la ESU, que por el planteamiento inicial que recoge el modelo de gestión se circunscribe a aspectos tecnológicos, pero que en la práctica tiene a la ESU involucrada en muchos más componentes producto de la facultad de administración delegada de recursos que posee.

Ya en materia del planteamiento de la política, entendiendo que su mayor reto es lograr que el gobierno de la ciudad que inicia en 2016 no solo adopte de manera declarativa el modelo integral de gestión local de seguridad y convivencia propuesto, sino que efectivamente lo implemente, respetando sus apuestas políticas particulares.

De cara a esto es importante señalar el logro que en materia de síntesis tiene el modelo en cuanto mezcla en lineamientos, instrumentos y escenarios las responsabilidades de ley que tiene el ente territorial con las características del contexto de seguridad y convivencia de la ciudad que le permitirán, no solo hacer intervenciones pertinentes, sino además ajustadas al marco legal de financiación y administración de recursos de seguridad.

Por tanto, desde lo normativo e institucional el modelo de gestión da muestras de ser robusto, cosa que no queda clara en materia, por ejemplo, de apropiación social del mismo, aunque se planteen lineamientos, escenarios e instrumentos, que dan cuenta de esa

preocupación.

Es allí donde, de cara a la implementación, la Alcaldía se va a jugar una de sus mayores responsabilidades en cuanto a capital político y legitimidad. En la medida en que la política está bien engranada interinstitucionalmente pero tiene el reto de posicionarse socialmente, esto será tarea de su implementación.

Si como decía Melo (1994, p. 9) “Lo que no tenemos son estrategia operativas, proyectos integrales con acciones concretas bien diseñadas que oriente una acción continua y evaluable (...)” y lo que faltaba (en ese entonces pero también aplicable al 2015) es “una política clara, aceptada por todos y que garantice continuidad” (Melo, 1994, pág. 17). Esta política a través de sus lineamientos concretados en instrumentos y escenarios resuelve en gran medida esas carencias, quizá demasiado tiempo después, quizá como ciudad era necesario ese tiempo para saber con seguridad, luego de varias equivocaciones, cómo hacerlo.

### *Bibliografía*

Aguilar Villanueva, L. F. (2015). El concepto de política pública. En J. I. Cuervo Restrepo, *Ensayos sobre políticas públicas II* (págs. 35-85). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Alcaldía de Medellín - Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2008). *Medellín. Transformación de una ciudad. Modelo Medellín de buen gobierno y desarrollo social integral*. Medellín: Alcaldía de Medellín - BID.

Concejo de Medellín. (2015). *Acuerdo 21 de 2015 "Por medio del cual se adopta la Política Pública de Seguridad y Convivencia del Municipio de Medellín"*. Medellín: Gaceta Oficial 4331.

Cuervo Restrepo, J. I. (2015). Introducción. La indeterminación conceptual de la política pública. Un problema normativo y metodológico. En J. I. Cuervo Restrepo, *Ensayos sobre políticas públicas II* (págs. 19-33). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Fukuyama, F., & Colby, S. (mayo-junio de 2011). Half a Miracle. *Foreign Policy*.

Jones, C. O. (1984). *An introduction to the study of Public Policy*. Monterrey: Brooks/Cole Publishing Company.

Lindblom, C. E. (1980). *The Policy - making Process*. New York: Prentice - Hall.

Lowi, T. (1964). American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. *World Politics*, XVI, 677-715.

Mead, L. (Febrero de 1995). Public Policy: vision, potential, limits. *Policy Currents*, 1-4.

Medellín Cómo Vamos. (2006). *Presentación: Resultados de la Encuesta de Percepción Ciudadana, 2006*. Recuperado el 23 de Octubre de 2015, de Medellín Cómo Vamos: <http://www.medellincomovamos.org/presentacion-de-resultados-encuesta-de-percepcion-ciudadana-2006>

Medellín Cómo Vamos. (2007). *Presentación: Resultados de la Encuesta de Percepción Ciudadana, 2007*. Recuperado el 23 de Octubre de 2015, de Medellín Cómo Vamos: <http://www.medellincomovamos.org/presentaci-n-de-resultados-encuesta-de-percepci-n-ciudadana-2007>

Medellín Cómo Vamos. (2008). *Encuesta de Percepción Ciudadana 2008*. Medellín: Medellín Cómo Vamos.

Medellín Cómo Vamos. (2008). *Informe de resultados de la Encuesta de percepción ciudadana por zonas, 2008*. Medellín: Medellín Cómo Vamos.

Medellín Cómo Vamos. (2009). *Informe de Resultados de la Encuesta de Percepción Ciudadana, 2009*. Medellín: Medellín Cómo Vamos.

Medellín Cómo Vamos. (2010). *Informe de resultados de la Encuesta de Percepción Ciudadana, 2010*. Medellín: Medellín Cómo Vamos.

Medellín Cómo Vamos. (2011). *Informe de resultados de la Encuesta de Percepción Ciudadana, 2011*. Medellín: Medellín Cómo Vamos.

Medellín Cómo Vamos. (2012). *Encuesta de Percepción Ciudadana, Medellín 2012 ..* Medellín: Medellín Cómo Vamos.

Medellín Cómo Vamos. (2013). *Encuesta de Percepción Ciudadana, Medellín 2013*. Medellín: Medellín Cómo Vamos.

Medellín Cómo Vamos. (2014). *Encuesta de Percepción Ciudadana, Medellín 2014*. Medellín.

Medellín Cómo Vamos. (2015). *Medellín Cómo Vamos*. Recuperado el 11 de Noviembre de 2015, de Presentación Encuesta de Percepción Ciudadana 2015: <http://www.medellincomovamos.org/presentaci-n-encuesta-de-percepci-n-ciudadana-2015>

Melo, J. O. (1994). *Medellín: crisis y perspectivas*. Escuela Nacional Sindical - Documentos de la Escuela. Medellín: Escuela Nacional Sindical.

Meny, I. Thoenig, J.C. (1992) *Las políticas públicas*. Barcelona. Editorial Ariel S.A.

Salazar Vargas, C. (2015). *Prólogo*. En J. I. Cuervo Restrepo, Ensayos sobre políticas públicas II (págs. 15-18). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Subirats, J. Knoelpfel, P. Larrue, C. Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona. Editorial Ariel S.A.

Velásquez Gavilanes, R. (2009). *Hacia una nueva definición del concepto de "política pública"*. Desafíos , 20, 149-187.

## Anexos

### Anexo 1. Estadísticas de percepción de seguridad en Medellín por barrio y ciudad.

Año	Seguridad en el barrio			Seguridad en la ciudad		
	Nota 4	Nota 5	Promedio seguridad barrio	Nota 4	Nota 5	Promedio seguridad ciudad
2006	78%		4,0	61%		3,7

2007	72%		ND	64%		ND
<b>Año</b>	<b>seguro</b>	<b>muy seguro</b>	<b>Promedio seguridad barrio</b>	<b>seguro</b>	<b>muy seguro</b>	<b>Promedio seguridad ciudad</b>
2008	75%%		4	72%		4
2009	59%		ND	49%		3,2
2010	49%		3,4	43%		3,3
2011	64%		3,7	52%		3,5
2012	67%		3,9	54%		3,5
2013	73%		3,9	44%		3,4
2014	73%		4	42%		3,3
2015	75%%		4	45%		3,4

Fuente: Medellín Cómo Vamos